

MARKKINAOIKEUS

PÄÄTÖS

Nro 471/17

5.7.2017

Dnro 2016/571

VALITTAJA

Visma InCommunity Oy

VASTAPUOLI

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä

KUULTAVA

Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy

ASIA

Julkista hankintaa koskeva valitus

MUUTOKSENHAUN KOHDE

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän yhtymähallituksen päätös 11.4.2016 § 66 hankkeesta opintohallintojärjestelmän uudistamiseksi.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän päätös Peppi-järjestelmän hankinnasta ja Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän 22.6.2016 allekirjoittama liittymissopimus niin sanottuun Peppi-konsortioon.

ASIAN TAUSTA

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän (jäljempänä myös hankintayksikkö) hallitus on 11.4.2016 § 66 tehnyt tavoitteellisen linjauspäätöksen opintohallintojärjestelmän kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä, jossa on todettu, että se tarkoittaa liittymistä Peppi-konsortioon ja Peppi-ympäristön käyttöönottoa valituilla osa-alueilla. Päätöksen mukaan projektin kustannusarvio on 208.900 euroa vuodelle 2016, 267.540 euroa vuodelle 2017 ja 101.250 euroa vuodelle 2018. Päätöksessä on valtuutettu toimitusjohtaja ja rehtori allekirjoittamaan tarvittavat asiakirjat.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä on allekirjoittamalla erillisen liittymissopimuksen 22.6.2016 liittynyt niin sanottuun Peppi-konsortioon, joka on Peppi-järjestelmää hallinnoiva konsortio. Peppi-järjestelmä on koulutusorganisaatioiden käyttöön tarkoitettu tietojärjestelmä. Liittyminen on tehty ilman kilpailutusta. Konsortion jäsenet saavat lisenssioikeudet Peppi-järjestelmän ohjelmistomoduuleihin.

Hankintayksikkö on ilmoittanut, että koko opintohallintojärjestelmän uudistamishankkeen kustannukset tulisivat vuosina 2016–2018 olemaan arviolta 577.690 euroa. Pelkän liittymissopimuksen ennakoitu arvo on hankintayksikön ilmoituksen mukaan ollut noin olemaan 90.000 euroa.

Markkinaoikeus on välipäätöksellään 26.1.2017 kieltänyt hankintayksikköä väliaikaisesti olemaan ryhtymättä lisähankintoihin tai tekemästä lisäsopimuksia Peppi-järjestelmän osalta sen yhtymähallituksen 11.4.2016 § 66 tekemän päätöksen taikka 22.6.2016 allekirjoitetun Peppi-konsortion liittymissopimuksen perusteella. Markkinaoikeus on välipäätöksellään 7.3.2017 hylännyt hankintayksikön vaatimuksen väliaikaisen täytäntöönpanokiellon kumoamisesta.

ASIAN KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA

Valitus

Vaatimukset

Visma InCommunity Oy on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa muutoksenhaun kohteena olevat päätökset, kieltää hankintayksikköä jatkamasta virheellistä hankintamenettelyä ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Valittaja on toissijaisesti vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan sille hyvitysmaksun, määrää hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen tai lyhentää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua sekä määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun. Lisäksi valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 13.512,50 eurolla lisättynä markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksulla viivästyskorkoineen ja kuultavan korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 1.120 eurolla viivästyskorkoineen.

Lisäksi valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus antaa sille tiedon hankintayksikön täytäntöönpanon kieltämisestä koskevassa asiassa annetun vastineen liitteinä olevista asiakirjoista.

Perusteet

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä on tehnyt suorahankintapäätöksen ilman, että sillä olisi ollut siihen hankintasäännöksiin perustuvaa oikeutta. Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä saa liittymällä Peppi-konsortion jäseneksi ja suorittamalla liittymis- sekä vuosimaksut vastikkeeksi Peppi-ohjelmistojen ohjelmistolisenssit. Samalla se hankkii tietojärjestelmäpalveluiden kehitys- ja organisointipalveluita.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä ei ole noudattanut huomattavaa huolellisuutta selvittäessään, onko sillä oikeus tehdä asiassa suoramarkintaa.

Vastine

Vaatimukset

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä on vaatinut, että markkinaoikeus ensisijaisesti jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin valitus kohdistuu päätökseen Peppi-järjestelmän hankinnasta, päätökseen Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta ja päätökseen Peppi-konsortioon liittymisestä 11.4.2016. Toissijaisesti hankintayksikkö on vaatinut, että markkinaoikeus jättää valituksen tutkimatta valittajan puuttuvan asianosaisaseman vuoksi tai hylkää valituksen perusteettomana. Hankintayksikkö on lisäksi vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 7.474,50 eurolla viivästyskorkeineen.

Perusteet

Valittajalla ei ole asiassa asianosaisasemaa. Markkinoilla ei ole Peppi-konsortiota vastaavaa toimintaa eikä valittaja toimi samalla toimialalla eikä tarjoa vastaavanlaista kehittämistyön organisointia ja ylläpitoa.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän mukaan 11.4.2016 tehdyssä päätöksessä § 66 kyse ei ole hankintapäätöksestä. Kyse on ollut tavoitteellisesta linjauspäätöksestä opintohallintojärjestelmän kehittämistä koskevan hankkeen hyväksymiseksi. Mitään päätöksiä Peppi-järjestelmän tai sen käyttöönottoprojektin hankinnasta ei ole tehty. Valitus on siten näiden päätösten osalta ennaikainen.

Hankintayksikkö on liittynyt 22.6.2016 erillisellä liittymissopimuksella Peppi-konsortioon. Peppi-konsortion liittymissopimuksessa ei ole ollut kysymys hankintasopimuksesta, vaan siinä ainoastaan sovitaan tiettyjä jäsenyysvelvoitteisiin liittyviä asioita. Sen tarkoituksena ei ole ollut tavaran hankinta tai palvelun hankkiminen taloudellista vastiketta vastaan.

Peppi-konsortio on koulutusorganisaatioiden kehittämissyhteisö. Sen jäsenet voivat itse päättää minkälaisessa laajuudessa ne hankkivat ohjelmistoja sekä niihin liittyviä palveluita. Liittyessään konsortioon jäsen maksaa jäsenmaksua pääsystä tiettyyn organisoituun ohjelmistokokonaisuuteen, josta palveluita tai tuotteita on mahdollista ottaa erikseen käyttöön. Nämä käyttöönotot on tulkittava hankinnoiksi, koska niissä määritellään palvelujen tarkempi sisältö ja kuvaukset, toimittaja sekä hinnat. Pelkkä Peppi-konsortioon liittyminen ei ole julkinen hankinta. Peppi-konsortioon liittymisessä on ollut kysymys hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesta tutkimus- ja kehittämisspalvelusta, johon ei sovelleta hankintalakia.

Siinä tapauksessa, että markkinaoikeus katsoo olevansa toimivaltainen asiassa ja ottaa asian tutkittavaksi, on hankintayksiköllä ollut peruste suorahankinnalle. Peppi-konsortiota vastaavaa toimintaa ei ole kaupallisilla markkinoilla eikä vastaavaa palvelua tarjoa mikään muu taho.

Hankintayksikössä on tällä hetkellä käytössä kaksi keskeistä opiskelijatai opintohallintojärjestelmää, joista toisen osalta toimittajan tuki järjestelmälle päättyi 31.12.2016 ja toisen osalta toimittajan tuki tulee päättyämään 31.12.2018. Tämä tarkoittaa, että hankintayksiköllä ei ole tuon jälkeen käytössä lainkaan työkaluja ja järjestelmiä, joilla se suoriutuu lakisääteisistä opintojen tarjontaan ja opiskelijahallintoon liittyvistä tehtävistä. Opintohallintojärjestelmien uudistamisen tarve johtuu toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformista ja lainsäädännön uudistumisesta.

Kuultavan lausunto

Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonnisäverottomat oikeudenkäyntikulut 1.750 eurolla viivästyskorkeineen.

Kyse ei ole ollut hankinnasta, joka kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan. Peppi-konsortiossa on kysymys hankintayksiköiden välisestä niin sanotusta horisontaalisesta yhteistyöstä, johon ei sovelleta hankintasäännöksiä.

Vastaselitys

Visma Incommunity Oy on esittänyt muun ohella, että se on suomalainen ohjelmistotalo, joka on erikoistunut koulu- ja oppilashallintoon, ja siten asianosaisen asemassa. Kysymys ei ole hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä tutkimus- ja kehittämispalvelusta tai hankintayksiköiden välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä. Konsortioon kuuluu myös yksityisiä tahoja, jotka eivät tee työtä ilmaiseksi. Peppi-konsortion toiminnassa on kyse tavanomaisesta ICT-ohjelmistokehitysyhteistyöstä, jonka tavoitteena on hankkia yhdessä järjestelmän toimittajan kanssa suunniteltu tietojärjestelmä, joka on räätälöity hankintayksiköiden asettamien kriteereiden mukaisesti.

MARKKINAOIKEUDEN RATKAISU

Perustelut

Oikeusohjeet

Asiassa sovellettavan julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007; hankintalaki) 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäytön hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämisspalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelun kokonaan.

Hankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa.

Hankintalain 27 §:n 1 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta. Pykälän 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Hankintalain 85 §:n 1 momentin mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen se, jota asia koskee.

Hankintalain 86 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella voidaan saattaa tässä laissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan.

Markkinaoikeuden toimivalta

Asiassa on ensin selvitettävä, onko markkinaoikeudella toimivalta tutkia Visma InCommunity Oy:n valitus.

Markkinaoikeus toteaa, että kyseessä on suorahankintaa koskeva valitus, jonka on tehnyt taho, joka esittää, että sillä on tarjota vastaava palvelu ja tavara, jonka osalta suorahankinta on tehty. Näin ollen markkinaoikeus katsoo, että valittajalla on hankintalain 85 § 1 momentin perustella asiassa valitusoikeus.

Hankintalain 94 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu tutkia, onko hankinnassa menetelty hankintalain tai muiden säännöksessä mainittujen julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Markkinaoikeuden toimivallan edellytyksenä on siten, että markkinaoikeudelle tehdyssä valituksessa esitetyt vaatimukset koskevat hankintalaissa tarkoitettua hankintaa. Tämän edellytyksen täyttymisen toteamiseksi on ensin arvioitava Peppi-konsortion luonnetta hankintasäännösten näkökulmasta.

Peppi-konsortion hankintaoikeudellinen luonne

Asiassa on ensinnäkin esitetty väite siitä, että Peppi-konsortiossa olisi kysymys hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesta tutkimus- ja kehittämisspalvelusta, johon ei sovelleta hankintasäännöksiä.

Hankintalain 8 §:n 6 kohdan esitöiden (HE 50/2006 vp, s. 59) mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös tutkimus- ja kehittämisspalvelut, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritetun palvelun kokonaan. Säännöksellä pyritään edistämään EY:n perustamissopimuksen 163 artiklan mukaista tutkimuksen ja teknologian kehittämistä Euroopan yhteisössä. Soveltamisalasta olisivat käytännössä poissuljettuja esimerkiksi julkisten tiedeyhteisöjen, kuten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ja yksityisten tahojen yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat. Myös muiden hankintayksiköiden tutkimusyhteistyö yksityisten tahojen kanssa kuuluisi poikkeuksen piiriin säännöksen edellytysten täytyessä. Lainkohdassa tarkoitettujen tutkimushankkeiden tunnistamisessa merkityksellisiä tekijöitä ovat myös tutkimuksen avoimuus ja tutkimuksen hyödynnettävyys mahdollisimman laajasti. Hankintalaki tulisi sovellettavaksi lähinnä vain alihankintatyypiseen, hankintayksikön täysin maksamaan ja yksinomaan hankintayksikön käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitystyöhön. Alihankintatyypistä tutkimusta on muun muassa selvästi olemassa olevat palvelut, kuten laboratorio-, mittaus- ja testauspalvelut sekä tavanomaiset

konsultointipalvelut, jotka voidaan hankkia useammalta eri toimittajalta. Näissä tilaaja määrittelee hankittavan palvelun sisällön ja vastaa kustannuksista kokonaisuudessaan. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi muun muassa yhteistyöluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelemiseen ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä.

Oikeuskirjallisuudessa (Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma Oy 2014, s. 139–141) on hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan osalta todettu muun ohella, että hankintalain perusteluissa viitataan nimenomaan korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimustoimintaan. Esimerkkinä (hankintalain soveltumisalaan kuuluvasta palvelusta) voidaan maininta ICT-ohjelmistokehitysyhteistyö, joka on yleensä tavanomaista kaupallista palvelua. Jotta nämä tietojärjestelmähankkeet jäisivät lain ulkopuolelle, pitäisi niissä olla kyse tieteelliseen tutkimukseen verrattavissa olevasta kehitystyöstä.

Peppi-konsortio on eri koulutusorganisaatioiden ja kaupallisten toimijoiden yhteenliittymä, jonka tavoitteena on luoda sen jäseninä toimiville koulutusorganisaatioille tietojärjestelmä käytettäväksi opintohallinnossa ja opetuksen suunnittelussa. Markkinaoikeudelle esitetyn selvityksen perusteella koulutusorganisaatiot voivat liittyä Peppi-konsortioon ja ne maksavat konsortiolle liittymismaksun sekä tiettyjä jatkuvia maksuja. Vastikkeeksi ne saavat lisenssioikeudet Peppi-tietojärjestelmään sekä konsortion tarjoamat tietojärjestelmäpalveluiden kehitys- ja organisointipalvelut. Jäsenet voivat erikseen hankkia maksua vastaan Peppi-järjestelmän osioita konsortiolta ja järjestelmän käyttöönottoprojektin maksua vastaan konsortioon kuuluvilta kaupallisilta toimijoilta.

Markkinaoikeus toteaa, ettei Peppi-konsortion luonteesta saatu selvitys huomioon ottaen voida todeta, että kysymys olisi tieteellisestä tutkimustyöstä, jollaista puheena olevassa lainkohdassa sen esitöiden mukaan tarkoitetaan. Jo Peppi-konsortion jäseneksi liittymisen tavoitteena on hankkia jäseneksi liittyvän koulutusorganisaation käyttöön tietojärjestelmä, vaikka järjestelmää ei vielä saadakaan pelkällä liittymisellä. Markkinaoikeus katsoo, että toiminnassa on kysymys melko tavanomaisesta ICT-ohjelmistokehitysyhteistyöstä, joka ei hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella jää hankintasäännösten soveltamisen ulkopuolelle.

Asiassa on edelleen esitetty myös, että Peppi-konsortion toiminnassa on kysymys niin sanotusta hankintayksiköiden välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä.

Markkinaoikeus toteaa, että niin sanotun horisontaalisen yhteistyön edellytykset on luotu alun perin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (muun muassa tuomio 9.6.2009, komissio vastaan

Saksa, C-480/06, EU:C:2009:357; tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., C-159/11, EU:C:2012:817 ja tuomio 13.6.2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385). Mainituissa asiassa C-159/11, Lecce (kohdat 31–34) on todettu, että kahdentyyppiset julkisten yksikköjen välillä tehdyt hankintasopimukset jäävät julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Kyse on ensinnäkin niin sanotuista sidosyksikköhankinnoista. Kyse on toiseksi sopimuksista, joilla aloitetaan sellainen julkisten yksikköjen välinen yhteistyö, jolla varmistetaan niille yhteisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen. Markkinaoikeus toteaa, että horisontaalisessa yhteistyössä on kysymys nimenomaan jälkimmäisestä tilanteesta.

Unionin tuomioistuin on edelleen mainituissa tuomiossa Lecce (kohta 35) todennut asiaan C-480/06 viitaten, että julkisia hankintoja koskevia unionin oikeuden sääntöjä ei sovelleta, mikäli sopimukset on lisäksi tehty ainoastaan julkisten yksikköjen välillä ilman yksityisen tahon osallistumista, mikäli mitään yksityistä palveluntarjoajaa ei aseteta kilpailijoihinsa nähden etuoikeutettuun asemaan ja mikäli niillä aloitetun yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset.

Sanotut kriteerit ovat kumulatiivisia niin, että julkisyhteisöjen välinen sopimus voi jäädä julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kysymyksessä olevan poikkeuksen perusteella ainoastaan, jos sopimus täyttää ne kaikki (tuomio Lecce, kohta 36; tuomio Piepenbrock, kohta 38). Tuomioistuin on lisäksi kysymyksessä olevaa poikkeusta soveltaessaan viitannut siihen, ettei kysymyksessä olevaan järjestelyyn ole ryhdytty tarkoituksena kiertää julkisia hankintoja koskevia sääntöjä (tuomio komissio v. Saksa, kohta 48).

Markkinaoikeus toteaa, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella Peppi-konsortio on oppilaitosten ja järjestelmätoimittajien yhteenliittymä ja kehittäjäyhteisö, joka hallinnoi ja edelleen kehittää Peppi-järjestelmäkokonaisuutta. Konsortio on avoin kaikille suomalaisille koulutusorganisaatioille sekä Peppi-järjestelmään liittyviä palveluja tarjoaville yrityksille. Peppi-konsortion järjestelmäkehitystyöhön osallistuu hankintayksiköiden lisäksi siten myös useita yksityisen sektorin toimijoita, eikä järjestelyä siten ole tehty vain julkisten yksikköjen välillä. Vaikka toiminnalla pyritäänkin ammattikorkeakoulujen laissa säädettyjen tehtävien täyttämiseen, ei kyseinen toiminta siten täytä sille unionin tuomioistuimen käytännössä asetettuja horisontaalisen yhteistyön edellytyksiä. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella on siten todettava, että Peppi-konsortion toimintaan liittyvät hankinnat eivät jää esitetyillä perusteilla hankintasäännösten soveltamisen ulkopuolelle.

Muutoksenhaun kohteena olevien päätösten hankintaoikeudellinen arviointi

Valittaja on yksilöinyt muutoksenhaun kohteeksi päätöksen liittymisestä Peppi-konsortioon 11.4.2016, päätöksen Peppi-järjestelmän hankinnasta ja päätöksen Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta.

Hankintayksikkö on esittänyt, että asiassa on tehty vain sisäinen päätös 11.4.2016 opintohallintojärjestelmän uudistamishankkeen hyväksymisestä. Kyse on ollut vain tavoitteellisesta linjauspäätöksestä opintohallintojärjestelmän kehittämistä koskevan hankkeen hyväksymiseksi. Hankintayksikön mukaan muita päätöksiä Peppi-järjestelmän hankinnasta tai Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta ei ole tehty. Hankintayksikön mukaan valitus on näin ollen ennenaikainen kaikkien edellä tehdyksi esitettyjen päätösten osalta.

Markkinaoikeus toteaa, että koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän yhtymähallituksen 11.4.2016 tehdyssä päätöksessä § 66 on todettu muun ohella seuraavaa:

”Johtoryhmä käsitteli asiaa 21.3.2016 ja hyväksyi suunnitelman Salpauksen opintohallintojärjestelmän kehittämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa liittymistä Peppi-konsortioon ja sen myötä Peppi-ympäristön käyttöönottoa valituilla osa-alueilla.”

Nyt muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellä 11.4.2016 on hyväksytty esitelty suunnitelma opintohallintojärjestelmän uudistamiseksi.

Markkinaoikeus katsoo, että mainittu yhtymähallituksen päätös 11.4.2016 on hankintapäätös, jolla on päätetty liittymisestä Peppi-konsortioon. Hankintayksikkö on liittynyt 22.6.2016 erillisellä liittymissopimuksella Peppi-konsortioon. Tätä sopimusta on pidettävä todetun päätöksen perusteella tehtynä hankintasopimuksena. Siten valitus ei ole hankintayksikön väittämällä tavalla ennenaikainen mainitun 11.4.2016 tehdyn päätöksen osalta.

Muita päätöksiä Peppi-järjestelmän hankinnasta tai Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta ei ole hankintayksikön mukaan tehty. Siten valitus on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se on kohdistettu erillisiin päätöksiin Peppi-järjestelmän hankinnasta ja Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankinnasta.

Peppi-konsortioon liittymisen hankintaoikeudellinen arviointi

Kuten todettu, hankintayksikkö on liittynyt 22.6.2016 erillisellä liittymissopimuksella Peppi-konsortioon. Hankintayksikkö on esittänyt, ettei pelkässä Peppi-konsortioon liittymisessä ole kysymys hankintasäännösten soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta. Hankintayksikön mukaan sopimuksessa sovitaan ainoastaan tiettyjä

jäsenvelvoitteisiin liittyviä asioita, eikä sen tarkoituksena ole ollut tavaran tai palvelun hankkiminen vastiketta vastaan.

Kuten edellä on todettu, Peppi-konsortioon liittymisellä konsortion jäsen saa lisenssioikeudet Peppi-tietojärjestelmään sekä konsortion tarjoamat tietojärjestelmäpalveluiden kehitys- ja organisointipalvelut. Vastikkeena jäsen maksaa konsortiolle liittymismaksun ja vuosimaksua. Peppi-konsortion jäseneksi liittymisen ilmeisenä tavoitteena on myös hankkia jäseneksi liittyvän koulutusorganisaation käyttöön tietojärjestelmä, vaikka järjestelmää ei vielä saakaan pelkällä liittymisellä, vaan itse järjestelmä hankitaan erillisillä sopimuksilla jäsenyyden aikana. Todetun hankintapäätöksen 11.4.2016 mukaan hankintayksikön tavoitteena on ollut konsortioon liittymisen myötä Peppi-ympäristön käyttöönotto valituilla osa-alueilla. Markkinaoikeus katsoo siten, että kun Peppi-konsortioon liittyjänä on hankintayksikkö, niin kyseessä on julkinen hankinta, johon on sovellettava hankintasäännöksiä. Näin ollen jo päätöksessä Peppi-konsortioon liittymisestä on kysymys hankintapäätöksestä.

Markkinaoikeus toteaa vielä hankinnan arvon osalta seuraavan.

Hankintayksikön päätöksestä 11.4.2016 § 66 ilmenee, että opintohallintojärjestelmän kehittämiseksi on esitetty kustannusarvioksi noin 576.880 euroa. Hankintayksikkö on kuitenkin markkinaoikeudessa esittänyt, että kyseessä on ollut koko kehitysprojektin kustannusarvio, jossa on mukana sellaisia kustannuksia, joita ei ole syytä lukea hankinnan eli liittymissopimuksen ennakoituun kokonaisarvoon.

Hankintalain 17 §:n mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa.

Koska edellä todetulla tavalla Peppi-konsortioon liittymistä on arvioitava osana koko tietojärjestelmähankinnan kokonaisuutta. Siten markkinaoikeus katsoo, että hankinnan ennakoitua arvoa laskiessa on otettava huomioon koko hankintakokonaisuuden hinta. Näin ollen hankinnan ennakoituna arvona on pidettävä päätöksestä ilmenevää kokonaiskustannusta eli 576.880 euroa.

Valituksen oikea-aikaisuus

Asiassa on lisäksi otettava viran puolesta kantaa siihen, onko valitus tehty liian myöhään ja tuleeko markkinaoikeuden sen vuoksi jättää valitus tutkimatta.

Markkinaoikeus on edellä todennut, että Peppi-konsortion liittymissopimusta on pidettävä hankintasopimuksena. Näin ollen edellä

mainittua ajankohtaa 22.6.2016 on pidettävä hankintasopimuksen tekemisen ajankohtana.

Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä ei ole kilpailuttanut hankintaa tuossa vaiheessa, eikä se ole julkaissut suorahankintailmoitusta taikka hankintalain 87 §:n 5 momentin 1 kohdan mukaista jälki-ilmoitusta. Hankintalain 87 §:n 5 momentin 2 kohdan mukaan suorahankintaa koskeva valitus on tällöin tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hankintasopimus on tehty. Valitus on tehty 11.10.2016 eli kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta 22.6.2016. Näin ollen valitus on tutkittava.

Suorahankintaperuste

Hankintayksikkö ei ole kilpailuttanut hankintaa ennen hankintapäätöksen tekemistä, joten kyse on suorahankinnasta, jonka hankintasäännösten mukaisuus tulee arvioida seuraavaksi.

Hankintayksikkö on suorahankintaperusteena vedonnut hankintalain 27 §:n 2 kohtaan, jonka mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Hankintayksikkö on markkinaoikeudessa esittänyt, että Peppi-hankeessa ei ole kysymys yksittäisen tietojärjestelmän tai sen käyttöönoton hankinnasta, vaan täysin uudenlaisesta opintohallintojärjestelmien kehittämisen mallista, jossa jäsenet voivat hyödyntää kaikki toistensa tuloksia. Konsortio ei ole markkinoilla oleva tuote, vaan koulutusorganisaatioiden välinen yhteistyörakenne, jonka jäsenyydestä ei voi pyytää tai saada tarjouksia. Markkinoilla ei ole vastaavaa opintohallintojärjestelmäkokonaisuutta koskevaa kehityspalvelua, jossa toimintamalli perustuu jäsenten yhteiseen kehittämissyhteistyöhön ja jossa kehittämistyön tulokset ovat kaikkien käytettävissä ja edelleen jalostettavissa. Valittajan toimintamalli puolestaan perustuu perinteiseen palveluntuottaja-asiakas -toimintamalliin. Käytännössä asiakkaalla ei ole tässä mallissa mahdollisuutta konkreettisesti osallistua ohjelmiston kehittämiseen, vaan palveluntuottaja käytännössä päättää miten sen ohjelmistoa kehitetään.

Todettakoon, että hankintayksikkö on esittänyt, että Peppi-konsortioon liittymisen jälkeen erilliset sopimukset ja käyttöönotot Peppi-järjestelmien osioista olisivat itsenäisiä hankintapäätöksiä, jotka tulisi kilpailuttaa.

Hankintalain esitöiden (HE 50/2006 vp, s. 76–77) mukaan lakiehdotuksen 27 ja 28 §:issä esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentäviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen kilpailuttamisveloitteeseen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Lain 27 §:n 2 kohdan perustelujen mukaan suorahankinta olisi mahdollinen, jos vain tietty

toimittaja voisi toteuttaa hankinnan tekniseen, taiteelliseen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä. Teknisenä seikkana kyseeseen voisi tulla esimerkiksi poikkeuksellinen uusi tekninen ratkaisu tai hankinnan kohteen edellyttämä tietty käsityötaito, jota hankinnan toteuttaminen edellyttää. Hankintayksikön tulisi kuitenkin pystyä osoittamaan, ettei ole olemassa vastaavaa tuotetta tai palvelua, jolla sama lopputulos voitaisiin saavuttaa. Yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suoraankinta olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintailmoituksen julkaiseminen saattaisi paljastaa mahdollisen toimittajan liikesalaisuuden tai muun vastaavan tiedon, jonka paljastuminen aiheuttaisi toimittajalle taloudellista vahinkoa. Säännöksen käyttötilanteiden tulisi olla perusteltuja. Säännöksen tarkoituksena syynä ei voisi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietyille palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen.

Markkinaoikeus toteaa, että edellä esitetyn mukaisesti näyttövelvollisuus suoraankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle. Hankintalain 27 §:n 2 kohdassa säädetyn suoraankintaperusteiden soveltamisen edellytyksenä edellä todetuin tavoin on, että hankintayksikkö pystyy osoittamaan, että teknisestä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa suoraankinnan kohteena olevan hankinnan. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla suoraankinnan ollessa poikkeus yleiseen kilpailuttamisvelvollisuuteen, on sen käyttöedellytyksiä tulkittava suppeasti.

Kuten edellä Peppi-konsortioon liittymisen hankintaoikeudellista luonnetta arvioitaessa on todettu, on jo Peppi-konsortioon liittymisen tavoitteena hankkia jäseneksi liittyvän koulutusorganisaation käyttöön tietojärjestelmä, vaikka järjestelmää ei vielä saadakaan pelkällä liittymisellä. Markkinaoikeus katsoo, että jo Peppi-konsortioon liittymistä tulee hankintasäännösten näkökulmasta tarkastella osana kokonaisuutta, jonka lopullisena tavoitteena on tietojärjestelmän hankinta. Vaikka hankintayksikkö pitäisikin Peppi-järjestelmää ominaisuuksiltaan tai kehittämisympäristöltään ainutlaatuisena verrattuna muihin, ei tämä merkitse sellaista hankintalain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua teknistä syytä, jonka perusteella vain yksi toimittaja pystyisi toimittamaan hankintayksikön tarpeita vastaavan tietojärjestelmän ja jonka vuoksi voitaisiin siten poiketa yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta.

Valittaja on esittänyt, että sillä on tarjottavanaan tuotteita, jotka täyttävät opetuksen ja sen suunnittelun tietojärjestelmiltä yleisesti vaaditut ominaisuudet. Valittajan mukaan sen tuotteisiin ja palveluihin voidaan kehittää myös hankintayksikön kulloinkin vaatimia uusia ominaisuuksia. Näyttövelvollisuus suoraankintaperusteiden olemassaolosta on hankintayksiköllä. Hankintayksikkö ei ole esittänyt asiassa mitään

sellaista selvitystä, jonka perusteella valittajan esittämä olisi syytä asettaa kyseenalaiseksi.

Edellä esitetyn perusteella markkinaoikeus katsoo, ettei asiassa ole esitetty riittävää näyttöä siitä, että jokin järjestelmälle välttämätön tekninen ratkaisu ehdottomasti edellyttäisi hankinnan antamista juuri Peppi-konsortiolle. Asiassa ei myöskään ole osoitettu, että hankinnan toteuttaminen ehdottomasti edellyttäisi nyt valittua teknistä ratkaisua tai ettei vastaavanlaista lopputulosta voitaisi saavuttaa jollain muullakin tavalla. Hankintayksikön olisi siten tullut kilpailuttaa tietojärjestelmän hankkiminen hankintasäännösten mukaisesti.

Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö on menetellyt hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Asiassa on näin ollen harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä.

Seuraamusten määrääminen

Valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan sille hyvitysmaksun. Valittaja on vaatinut myös, että markkinaoikeus määrää Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän ja Peppi-konsortion välisen sopimuksen Peppi-konsortioon liittymisestä tehottomaksi tai määrää sen sopimuskauden lyhentämisestä sekä velvoittaa hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun.

Hankintalain 94 §:n 1 momentin mukaan, jos hankinnassa on menetelty hankintalain tai sen nojalla annettujen säännösten, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, markkinaoikeus voi:

- 1) kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan;
- 2) kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä;
- 3) velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä;
- 4) määrätä hankintayksikön hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä;
- 5) määrätä hankintayksikölle tehottomusseuraamuksen;
- 6) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;

7) lyhentää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua.

Saadun selvityksen mukaan hankintayksikkö on allekirjoittanut hankintasopimuksena pidettävän liittymissopimuksen Peppi-konsortioon 22.6.2016. Hankintapäätös on siten pantu täytäntöön eikä hankintalain 94 §:n 1 momentin 1–3 kohdan mukaisten reaalikeynojen käyttäminen ole enää mahdollista. Näin ollen asiassa jäävät arvioitaviksi valittajan seuraamusvaatimuksista hyvitysmaksun, tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun ja sopimuskauden lyhentämisen määräämistä koskevat vaatimukset.

Hankintalain 94 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 4–7 kohdassa mainittujen seuraamusten määräämisestä säädetään lain 95–98 §:ssä.

Mainitun 94 §:n 2 momentin esitöiden (HE 190/2009 vp s. 69) mukaan markkinaoikeudella on harkintavaltaa seuraamusten määräämisessä. Markkinaoikeuden tulee kuitenkin harkintavaltaansa käyttäessään ottaa huomioon tehokkaan oikeussuojan toteutuminen sekä hankintalainsäädännön tavoitteet.

Hankintalain 94 §:n 3 momentin mukaan tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä vain 16 §:ssä tarkoitetussa EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa.

Hankintalain 99 §:n 2 momentin mukaan määrätessään hankintalaissa tarkoitetuista seuraamuksista markkinaoikeuden on otettava huomioon, että seuraamusten yhteisvaikutus ei saa muodostua hankintayksikön tai sopimuspuolen kannalta kohtuuttomaksi.

Hyvitysmaksu

Hyvitysmaksusta säädetään hankintalain 95 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan hyvitysmaksu voidaan määrätä maksettavaksi, jos 94 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettu toimenpide saattaisi aiheuttaa hankintayksikölle, muiden oikeuksille tai yleisen edun kannalta suurempaa haittaa kuin toimenpiteen edut olisivat taikka jos valitus on pantu vireille vasta hankintasopimuksen tekemisen jälkeen.

Hankintalain 95 §:n 1 momentin esitöiden (HE 190/2009 vp s. 69) mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa noudattamatta odotusaikaa tai muutoksenhaun hankintasopimuksen lykkäävästä vaikutuksesta huolimatta tai hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen kilpailuttamatta, ovat tehottomuus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen ensisijaisia oikeuskeinoja.

Tavara- ja palveluhankintoja koskeva EU-kynnysarvo on hankintamenettelyn aloitushetkellä vuonna 2016 ollut muille kuin valtion keskushallintoviranomaisille 209.000 euroa. Hankintayksikkö on edellä

esitetyin tavoin tehnyt suoramankintasopimuksen EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa asianmukaisesti kilpailuttamatta. Näin ollen markkinaoikeus ei lähtökohtaisesti käsittele nyt esillä olevaa asiaa hyvitysmaksuasiana. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että valittajan asiassa myös vaatima tehottomuusseuraamus voi koskea vain vielä täyttämättä olevia sopimusvelvoitteita ja siten mahdollisesti vain osaa hankintasopimuksesta, markkinaoikeus toteaa hyvitysmaksun määräämisen edellytysten osalta kuitenkin seuraavan.

Hyvitysmaksun määräämisen edellytyksenä on edellä viitatuissa hankintalain 95 §:n 1 momentin esitöissä todettu olevan, että hankintamenettelyssä on tapahtunut virhe ja että ilman tätä virhettä valittajalla olisi ollut todellinen mahdollisuus päästä hankinnan toimittajaksi. Jotta hyvitysmaksu voidaan määrätä, molempien edellytysten tulee täytyä. Valittajan on osoitettava, että sillä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu.

Hyvitysmaksun määräämisen edellytyksiä tulee edellä todetun mukaisesti arvioida sen perusteella, millaiseksi tarjouskilpailu ja valittajan asema olisi muodostunut virheettömässä menettelyssä.

Markkinaoikeus toteaa, että muutoksenhaun kohteena oleva hankinta on tehty suoramankintana julkaisematta hankintailmoitusta. Tällaisen toteutumatta jääneen tarjouskilpailun lopputuloksen arviointiin liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä, kuten mitkä toimijat olisivat siinä antaneet tarjouksia ja millaisia mahdolliset tarjoukset olisivat olleet. Asiassa ei ole tämän vuoksi mahdollista riittävän luotettavasti todeta, millaiseksi tarjouskilpailu ja valittajan asema siinä olisi muodostunut virheettömässä menettelyssä.

Asiassa ei näin ollen ole edellytyksiä katsoa, että valittajalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä, eikä edellytyksiä hyvitysmaksun määräämiselle siten ole. Vaatimus hyvitysmaksun määräämisestä on näin ollen hylättävä.

Tehottomuusseuraamus ja seuraamusmaksu

Tehottomuusseuraamuksesta säädetään hankintalain 96 §:ssä, jonka 1 momentin 1 kohdan mukaan markkinaoikeus voi todeta hankintasopimuksen tehottomaksi, jos hankintayksikkö on tehnyt suoramankinnan ilman hankintalaissa mainittua perustetta eikä suoramankinnassa ole menetelty 79 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Saman pykälän 4 momentin mukaan tehottomuusseuraamus voi koskea vain vielä täyttämättä olevia sopimusvelvoitteita. Hankintalain 79 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankintalain 16 §:ssä tarkoitetun EU-kynnysarvon ylittävässä suoramankinnassa hankintapäätöksen jälkeen toimittaa julkaistavaksi suoramankintaa koskevan ilmoituksen ennen hankintasopimuksen tekemistä.

Hankintayksikkö on tehnyt suorahankinnan ilman hankintalaissa mainittua perustetta. Hankintayksikkö ei ole myöskään julkaissut hankintalain 79 §:n mukaista suorahankintailmoitusta. Siten asiassa täyttyvät tehottomuusseuraamuksen määräämisen edellytykset.

Kuten edellä kuvattu, hankintayksikkö on allekirjoittanut sopimuksen Peppi-konsortioon liittymisestä. Allekirjoittamalla sopimuksen hankintayksikkö on ensinnäkin liittynyt Peppi-konsortioon, mutta on myös ottanut vastatakseen tulevaisuuteen ulottuvista velvoitteista.

Hankintayksikkö on maksanut liittymismaksun oikeudestaan liittyä Peppi-konsortioon. Markkinaoikeus katsoo, että tältä osin sopimus on täytetty eikä asiassa ole tältä osin mahdollista määrätä tehottomuusseuraamusta.

Sopimus on sen kohdan 5.2 perusteella voimassa toistaiseksi ja se on mahdollista kohdan 5.3 perusteella irtisanoa siten, että irtisanominen tulee voimaan irtisanomista seuraavan vuoden päättyessä. Sopimus sisältää määräykset siitä, mitkä oikeudet jäävät voimaan sopimuksen päättyessä.

Sopimuksen tulevaisuuteen liittyviä velvoitteita ovat muun muassa kohdan 3.2 mukainen konsortion jäsenen oikeus käyttää sille luovutettuja ohjelmistomoduuleja sekä kohdan 10.3 mukainen jäsenen velvollisuus maksaa Peppi-konsortiolle vuosimaksuja.

Markkinaoikeus katsoo, että sopimukseen sisältyvien jatkuvien velvoitteiden ei ole katsottava olevan täytettyjä tulevien vuosien osalta. Näin ollen sopimus voidaan määrätä tehottomaksi tulevien vuosien osalta. Tällöin sopimuksen osapuolille jää sopimuksen perusteella ne oikeudet ja velvollisuudet, joita niille jäisi sopimuksen mukaan tilanteessa, jossa sopimus on irtisanottu päättymään tietystä hetkestä lukien.

Tehottomuusseuraamuksen määräämättä jättämisestä on säädetty hankintalain 97 §:ssä. Pykälän mukaan markkinaoikeus voi hankintalain 96 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Sopimukseen suoranaisesti liittyviä taloudellisia etuja voidaan pitää pakottavina syinä vain, jos sopimuksen tehottomuudella olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia.

Hankintalain 97 §:n esitöiden (HE 190/2009 vp s. 72) mukaan markkinaoikeuden olisi tutkittava kaikki olennaiset näkökohdat voidakseen todeta, onko sopimuksen vaikutukset pidettävä voimassa yleiseen etuun liittyvistä syistä. Pykälässä yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä on tarkoitettu ensisijaisesti muita kuin hankintasopimuksen osapuolten taloudellisia etuja.

Markkinaoikeus katsoo, että asiassa ei ole esitetty sellaisia yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, joiden takia tehottomuusseuraamus tulisi jättää määräämättä. Markkinaoikeus katsoo, ottaen huomioon tehokkaan

oikeussuojan ja hankintalainsäädännön tavoitteiden toteutumisen, että sopimus on määrättävä edellä mainituilta osin tehottomaksi. Samalla Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän yhtymähallituksen päätös 11.4.2016 § 66 on kumottava siltä osin kuin se kohdistuu edellä mainittuihin jatkuviin velvoitteisiin.

Kun sopimus määrätään edellä todetulla tavoin tehottomaksi 1.1.2018 alkaen, voidaan hankintayksikkö myös velvoittaa korjaamaan virheellinen menettelynsä kilpailuttamalla hankinta.

Mikäli hankintayksikkö aikoo tämän jälkeen edelleen toteuttaa nyt kyseessä olevan opintohallintojärjestelmän uudistamien julkisena hankintana, sen tulee kilpailuttaa hankinta julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden mukaisesti.

Markkinaoikeus on edellä todetulla tavalla määrännyt tehottomuusseuraamuksen, jota ei ole kuitenkaan pidettävä riittävänä seuraamuksena hankintayksikön virheellisestä menettelystä. Ottaen huomioon hankintayksikön virheiden laadun ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvon, markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 20.000 euroa.

Tehottomuusseuraamuksen tultua määrätyksi asiassa ei ole tarpeen arvioida edellytyksiä määrätä sopimuskausi lyhennettäväksi.

Tiedon antaminen asiakirjasta

Markkinaoikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, ettei oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen edellytä tiedon antamista valittajalle sen vaatimista asiakirjoista.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Hankintalain 89 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on pykälän 2 momentin mukaan otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asiassa annettu ratkaisu ja hankintayksikön virheellinen menettely huomioon ottaen olisi kohtuutonta, mikäli valittaja joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Hankintayksikkö on näin ollen velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Asiassa ei ole perusteita velvoittaa kuultavaa korvaamaan valittajan

oikeudenkäyntikuluja. Asian näin päättyessä hankintayksikkö ja kuultava saavat pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Lopputulos

Markkinaoikeus jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin valittaja on kohdistanut valituksensa väitettyihin Peppi-järjestelmän hankintaan ja Peppi-järjestelmän käyttöönottoprojektin hankintaan.

Markkinaoikeus määrää tehostomaksi 1.1.2018 alkaen Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän ja Peppi-konsortion välisen, hankintayksikön 22.6.2016 allekirjoittaman, sopimuksen Peppi-konsortioon liittymisestä kaikkien niiden kyseiseen sopimukseen perustuvien velvoitteiden ja oikeuksien osalta, jotka kohdistuvat kyseisen hetken jälkeiseen aikaan, lukuun ottamatta niitä kyseiseen sopimukseen perustuvia velvoitteita ja oikeuksia, joiden on kyseisessä sopimuksessa sovittu jatkuvan sopimuksen irtisanomisesta huolimatta. Markkinaoikeus kumoaa Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän yhtymähallituksen päätöksen 11.4.2016 § 66 Peppi-ympäristön käyttöönottoa koskevilta osin.

Markkinaoikeus velvoittaa Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän, mikäli se aikoo 1.1.2018 jälkeen edelleen toteuttaa opintohallintojärjestelmän uudistamista koskevan hankinnan julkisena hankintana, kilpailuttamaan kyseisen hankinnan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaisesti. Velvoitetta on noudatettava 20.000 euron sakon uhalla.

Edellä määrätyt seuraamukset korvaavat markkinaoikeuden asiassa 26.1.2017 määräämän väliaikaisen kiellon.

Markkinaoikeus määrää Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 20.000 euroa.

Muilta osin valitus hylätään.

Markkinaoikeus velvoittaa Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän korvaamaan Visma InCommunity Oy:n arvonnlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 15.512,50 eurolla viivästyskorkeineen.

Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Markkinaoikeus hylkää Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymän ja Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy:n vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

Markkinaoikeus hylkää Visma InCommunity Oy:n vaatimuksen tiedon antamisesta asiakirjasta.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Julkisista hankinnoista annetun lain 106 §:n 1 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Markkinaoikeuden päätös hyvitysmaksun, tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun ja sopimuskauden lyhentämisen määräämisestä voidaan kuitenkin panna täytäntöön vain lainvoimaisen päätöksen nojalla.

Puheenjohtaja



Kimmo Mikkola

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeuden ylituomari Kimmo Mikkola sekä markkinaoikeustuomarit Petri Rinkinen ja Jukka Koivusalo.

JAKELU

Visma InCommunity Oy; oikeudenkäyntimaksu 2.000 euroa
Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä; maksutta
Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy; maksutta

ILMOITUS

Oikeusrekisterikeskus (Laki julkisista hankinnoista 106 § 2 momentti)

VALITUSOSOITUS (hankinta-asiat)

Markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoitettu valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen **30 päivän** kuluessa päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuunottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksi- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksi- tai saantitodistus, tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksi- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Milloin kysymyksessä on asianosaisen suostumuksen perusteella tapahtuva sähköinen tiedoksi- tai saantitodistus, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen sinä päivänä, jolloin asiaa koskeva viesti on viestin vastaanottajan vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä voidaan toimittaa korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamoon henkilökohtaisesti, asiamiestä käyttäen, lähetin välityksellä, postitse, faksilla tai sähköpostilla. Valituskirjelmän on oltava perillä määräajan viimeisenä päivänä ennen tuomioistuimen aukioloajan päättymistä. Aukiolo päättyy kello 16.15.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite:

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 Helsinki	Helsinki
Faksi	029 564 0382
Sähköposti	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- valittajan yhteystiedot, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valituskirjelmä on valittajan, tämän laillisen edustajan tai asiamiehen allekirjoitettava. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen on laatinut joku muu henkilö, on valituskirjelmässä mainittava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- markkinaoikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- tiedoksisaantitodistus
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa valituksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu markkinaoikeudelle
- asiamiehen valtakirja, jollei asiamies ole asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.

Maksut

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään oikeudenkäyntimaksu sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään.